



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Zagreb, Koturaška 43/IV

KLASA: 001-02/13-02/1

URBROJ:354-01/13-3

Zagreb, 21. lipnja 2013.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	26-06-2013		
Klasifikacijska oznaka:	021-12/13-09/32	Org. jed.	65
Uruđbeni broj:	354-13-01	Pril.	5
		Vrij.	CD

HRVATSKI SABOR
Trg sv. Marka 6, Zagreb

Predmet: Godišnje Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2012. godinu, te Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2012. godinu

temeljem odredbe članka 18. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine 18/13) dostavljam Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2012. godinu, te Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2012. godinu, Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za proračunsku godinu 2012. godinu., Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima za proračunsku godinu 2011., sukladno odredbi članka 12. stavka 5. Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine, broj 78/11).

S poštovanjem,

PREDSJEDNICA

Vlasta Pavličević



Prilog:

- Izvješće o radu za 2012. godinu
- Izvješće u elektronskom obliku (CD)
- Upisnik upravnih predmeta za 2012. godinu
- Upisnik upravnih predmeta u elektronskom obliku (CD)
- Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2012. godinu
- Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za proračunsku godinu 2012.
- Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima za proračunsku godinu 2011.

Dostaviti:

1. Naslovu
2. Vlada Republike Hrvatske,
Trg sv. Marka 2, Zagreb (na znanje)
3. Pismohrana, ovdje



IZVJEŠĆE O RADU

DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

ZA
2012. GODINU

SADRŽAJ

1. UVOD	4
1.1. O Državnoj komisiji	7
1.2. Naručitelj	7
1.3. Žalitelj	8
1.4. Izjavljivanje žalbe	8
1.5. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije	9
1.5.1. Primjer izgleda upisnika žalbenih predmeta Državne komisije na internetskoj stranici www.dkom.hr	11
1.5.2. Primjer izgleda Upisnika –Javna objava odluka s objavljenim odlukama Državne komisije u predmetima koji su riješeni, na internetskoj stranici www.dkom.hr	12
2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE	16
2.1. Ustroj Državne komisije	16
2.2. Ljudski potencijali	16
2.3. Financijsko poslovanje Državne komisije	17
2.4. Javnost rada Državne komisije	18
2.4.1. Posjeti internetskoj stranici Državne komisije u 2012.	18
3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE	19
3.1. Opći statistički pokazatelji rada Državne komisije	19
3.1.1. Žalbeni predmeti (javna nabava i koncesije) pred Državnom komisijom u 2012	19
3.1.2. Prikaz stanja u žalbenim predmetima na dan 31. prosinca 2012. ...	21
3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2012. po mjesecima	22
3.1.4. Broj zaprimljenih žalbi prema pojedinim fazama postupka javne nabave, postupka davanja koncesija i postupka odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva	23

3.1.5. Broj odluka o prijedlozima za određivanje privremene mjere (odbijeni, usvojeni prijedlozi) te prosječnom vremenu donošenja odluka od dana urednosti spisa.....	24
3.1.6. Broj odluka o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma (odbijeni, usvojeni zahtjevi) te prosječnom vremenu donošenja odluka od dana zaprimanja zahtjeva.....	25
3.1.7. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima.....	25
3.1.8. Broj javnih nabava koje su kontrolirane pred Državnom komisijom u odnosu na broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave	26
3.1.9. Žalbe u postupcima koncesija i javno-privatnog partnerstva	27
3.1.10. Optužni prijedlozi za prekršaje	28
3.1.11. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom uključujući, broj osnovanih žalbi u tim žalbenim postupcima te ukupan broj provedenih postupaka tih naručitelja.....	28
3.1.12. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status žalitelja.....	32
3.2. Žalbeni predmeti zaprimljeni i riješeni u 2012.	33
3.2.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2012. godini.	33
3.2.2. Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja	34
3.2.3. Predmeti u kojima je žalba usvojena u 2012. godini.....	35
3.2.4. Broj poništenih ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma ili njihovih dijelova	36
3.2.5. Broj određenih novčanih kazni i njihovim iznosima	36
3.2.6. Broj održanih usmenih rasprava.....	36
3.2.7. Struktura zaprimljenih žalbi u 2012. godini prema predmetu nabave	37
3.2.8. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave	38
3.2.9. Struktura zaprimljenih žalbenih predmeta prema procijenjenoj vrijednosti nabave	39
3.2.10. Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2012. s obzirom na postupak nabave.....	40
3.2.11. Prosječno vrijeme donošenja odluka od dana zaprimanja žalbe kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenih predmeta.....	41

3.3. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe.....	42
3.4. Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija.....	42
3.5 Upravnosudska zaštita.....	44
3.5.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2012.	44
4. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA S OSNOVE POKRETANJA POSTUPKA PRED DRŽAVNOM KOMISIJOM	46
4.1. Prihodi na ime naknade za pokretanje žalbenoga postupka	46
4.2 Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom	47
5. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI	47
5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi	48
5.1.1. Žalbeni postupak	48
5.1.2. Sudski postupci	50
5.1.3. Antikorupcijski učinak pravne zaštite u javnoj nabavi	51
5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi	52
5.2.1. Propisi	52
5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave	54
5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura.....	54
5.3. Preporuke za razvoj sustava javne nabave i zaključak	55

1. UVOD

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija) je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Državna komisija podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave.

U žalbenim postupcima Državna komisija odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka kao pojedinačnih akata donesenih u navedenim postupcima te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave.

Državna komisija za svoj rad odgovora Hrvatskom saboru te je obvezna jednom godišnje podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o radu, a na zahtjev Hrvatskoga sabora Državna komisija je obvezna izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana.

Izvješće o radu sadrži podatke o:

- broju zaprimljenih žalbi (u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva),
- broju zaprimljenih žalbi prema pojedinim fazama postupka javne nabave, postupka davanja koncesija i postupka odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva,
- broju riješenih predmeta (odbačene, odbijene, usvojene žalbe, obustavljeni žalbeni postupci),
- broju neriješenih predmeta,
- broju odluka o prijedlozima za određivanje privremene mjere (odbijeni, usvojeni prijedlozi) te prosječnom vremenu donošenja odluke od dana urednosti spisa,
- broju odluka o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma (odbijeni, usvojeni zahtjevi) te prosječnom vremenu donošenja odluke od dana zaprimanja zahtjeva,

- broju poništenih odluka, postupaka i radnji naručitelja zahvaćenih nezakonitošću,
- broju poništenih ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma ili njihovih dijelova,
- broju određenih novčanih kazni i njihovim iznosima,
- broju održanih usmenih rasprava,
- prosječnom vremenu donošenja odluka od dana zaprimanja žalbe kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta,
- naručiteljima koji imaju pet i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom uključujući, broj osnovanih žalbi u tim žalbenim postupcima te ukupan broj provedenih postupaka tih naručitelja,
- najčešćim razlozima za izjavljivanje žalbe,
- najčešćim nepravilnostima koje je utvrdila Državna komisija,
- tužbama protiv odluka Državne komisije,
- broju podnesenih optužnih prijedloga,
- ukupno uplaćenim naknadama za pokretanje žalbenog postupka i ostalim pokazateljima financijskog poslovanja Državne komisije,
- ostalim relevantnim pokazateljima u žalbenim predmetima,
- ocjeni stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito.

U 2012. godini pokrenuto je 1.728 žalbenih postupaka, a koji se odnose na žalbe u postupcima javne nabave i davanja koncesija dok u postupcima javno-privatnog partnerstva žalbi nije bilo.

1.1. O Državnoj komisiji

- Državna komisija samostalni je proračunski korisnik čiji su nadležnost i rad uređeni zakonom.
- Državna komisija žalbene postupke ne može pokrenuti po službenoj dužnosti nego **isključivo na zahtjev žalitelja**.
- Protiv rješenja Državne komisije **osigurana je sudska zaštita** pred nadležnim upravnim sudom Republike Hrvatske.
- Temeljem članka 4. stavka 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13), Državna komisija za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru.
- Odluke Državne komisije su **obvezujuće** za sve stranke u postupku.
- Nadležnost Državne komisije se ostvaruje kroz rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, koncesija i javno-privatnog partnerstva, a Državna komisija nije nadležna za kontrolu izvršenja ugovora nakon njihovog sklapanja.
- Postupak kontrole Državna komisija može voditi **samo u postupku javne nabave koji je proveo obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (naručitelj) ili davatelj koncesije sukladno Zakonu o koncesijama (Narodne novine, broj 143/12) te javni partner sukladno odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, broj 78/12).**

1.2. Naručitelj

Javni naručitelji su državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovački značaj i ispunjavaju jedan od zakonom propisanih uvjeta. Naručitelji su i udruge koje je osnovalo jedno ili više navedenih tijela te subjekti koji nisu javni naručitelji ali koje izravno subvencioniraju javni naručitelji s više od 50% vrijednosti nabave. Sektorski naručitelji su subjekti koji obavljaju djelatnost na području vodoopskrbe, energetike, prometa i poštanskih usluga.

1.3. Žalitelj

Kako je prethodno navedeno, Državna komisija će postupak javne nabave kontrolirati samo na zahtjev žalitelja.

Prema odredbama Zakona, pravo na žalbu ima:

- svaka fizička osoba, pravna osoba i zajednica fizičkih i/ili pravnih osoba koja ima ili je imala pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava,
- središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave (Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva),
- nadležno državno odvjetništvo

1.4. Izjavljivanje žalbe

Pozitivno zakonodavstvo definira pravo na žalbu, a definirane su i faze postupka javne nabave u kojima je moguće izjaviti žalbu. Prema važećim propisima, žalba se može izjaviti na određene vrste postupaka unutar kojih i na određene faze:

- otvorenom postupku javne nabave (članak 146.)
- ograničenom i pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom, te u natjecateljskom dijalogu (članak 147.)
- pregovaračkom postupku bez prethodne objave (članak 148.)
- u postupku sklapanja ugovora iz Dodatka II. B (članak 149.),
- u slučaju ugovora koji su izuzeti od primjene toga Zakona, (članak 150.)
- u slučaju sklapanja ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave, (članak 151.).
- u slučaju sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma, (članak 152.)

- u ostalim slučajevima (svi ostali slučajevi koji nisu obuhvaćeni člancima 146. od 152. Zakona o javnoj nabavi)

U otvorenom, ograničenom i pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom, odnosno bez prethodne objave, kao i u slučaju ugovora koji su izuzeti od primjene ovog Zakona, te natjecateljskom dijalogu, žalitelj koji je propustio izjaviti žalbu u određenoj fazi sukladno odredbama članka 146. stavka 1., članka 147. stavka 1., članka 148. stavka 1. i 2., članka 150. stavak 1., nema pravo na žalbu u kasnijoj fazi postupka za prethodnu fazu.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u žalbenom postupku postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na bitne povrede koje su počinjene u fazi postupka u kojoj je izjavljena žalba sukladno člancima 146. do 153. navedenog Zakona. **Bitna povreda postoji ako naručitelj nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.**

Dakle, Državna komisija provjerava postupak izvan žalbenih navoda, samo u zakonom propisanim uvjetima. Za razliku od prethodnog Zakona o javnoj nabavi, gdje su bitne povrede zakona bile široko opisane, na ovaj se način zapravo u žalbenom postupku štiti zakonitost u okviru žalbenih navoda gospodarskoga subjekta, te Državna komisija samo izuzetno ima ovlast kontrolirati postupak po službenoj dužnosti.

U 2012. godini, stupanjem na snagu novog Zakona o javnoj nabavi, propisano je da je upravo žalitelj taj koji je obvezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe kao i povrede postupka i/ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi.

1.5. Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije u prvom se redu ostvaruje kroz obavljanje poslova iz nadležnosti ovoga državnog tijela. Naime, kontrola

postupaka, s posljedicom poništenja onih za koje se utvrdi da su provedeni suprotno zakonu, sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako, između ostaloga, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja.

Prednost obavljanja poslova iz nadležnosti Državne komisije proizlazi iz činjenice da Državna komisija ne postupa kada je određena šteta u javnoj nabavi već počinjena, nego u tijeku postupka, te na taj način zapravo sprječava konačnu manifestaciju potencijalno koruptivnog djelovanja stranaka u postupku javne nabave. **Postupanje u okviru nadležnosti Državne komisije, kroz sprječavanje potpisivanja ugovora temeljenih na nezakonitim podlogama, predstavlja najsnažniji oblik antikorupcijskog djelovanja i ima višestruke korisne učinke.**

Rad Državne komisije je obilježen i iznimno visokim stupnjem transparentnosti. **Primjenom Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/11) od siječnja 2012. godine, Državna komisija, sukladno odredbama članka 171. stavak 4., odluke dostavlja putem javne objave na internetskoj stranici Državne komisije na adresi www.dkom.hr.**

Navedenim su učinjene i znatne financijske uštede u radu Državne komisije, osobito kada se ima na umu da u pojedinom postupku sudjeluje i više stranaka, gdje svima treba dostaviti odluku, pod jednakim uvjetima.

Sve se odluke objavljuju u punom obliku, dakle s nazivima stranaka, a na istoj internetskoj stranici javno je objavljen i upisnik predmeta upravnoga postupka pred Državnom komisijom koji se svakodnevno ažurira te na taj način najširi krug subjekata može pratiti svaki predmet koji se vodi pred Državnom komisijom. Navedenim postupanjem se postiže ostvarenje dva vrlo snažna antikorupcijska učinka:

- 1. edukacija stranaka i šireg kruga osoba, kroz javno objavljenu praksu Državne komisije**
- 2. apsolutna transparentnost rada Državne komisije.**

1.5.1. Primjer izgleda upisnika žalbenih predmeta Državne komisije na internetskoj stranici www.dkom.hr

Nakon zaprimanja žalbe otvara se žalbeni predmet kojemu se dodjeljuje klasa te se osnovni podaci o istome objavljuju na službenoj internetskoj stranici Državne komisije (<http://www.dkom.hr/default.aspx?id=260>).

Zakonom o javnoj nabavi, u članku 171. propisano je da Državna komisija odluke dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama Državne komisije. Tako se u rubrici datum objave odluke prilikom otvaranja predmeta, koji se odmah daje u rad, pojavljuje napomena: *Postupak u tijeku*, a po dovršetku žalbenog postupka primjerak odluke dostupan je klikom na link *Odluka*. Odluka se smatra dostavljenom istekom osmoga dana od dana javne objave.



Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
UP/II-034-02/12-01/615	Klinički bolnički centar Osijek, Osijek	Narodne novine d.d., Zagreb	toneri, tinte i riboni Broj: 2012/S 002-0007466	Roba	28.5.2012	Postupak u tijeku	
UP/II-034-02/12-01/614	Dom zdravlja Zagreb – centar, Zagreb	M.T.F. d.o.o., Zagreb	stomatološki materijal Broj: 2012/S 002-0000370	Roba	28.5.2012	Postupak u tijeku	

U tablici je naveden prikaz stanja na dan 28. svibnja 2012. godine.

1.5.2. Primjer izgleda Upisnika – Javna objava odluka s objavljenim odlukama Državne komisije u predmetima koji su riješeni, na internetskoj stranici www.dkom.hr

[Klikom na bilo koju odluku upisanu u zadnji stupac "odluka" ista će se otvoriti u pdf formatu.](#)



Javna objava odluka

[Pretraživanje upisnika](#) | [Pretraživanje sadržaja odluka](#)

Napomena: Sukladno odredbi članka 171. stavak 4. i 5. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/2011) Državna komisija odluke dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama Državne komisije, dostava se smatra obavljenom istekom osmoga dana od dana javne objave. Dostava javnom objavom je u primjeni u odnosu na žalbene postupke koji se vode po Zakonu o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/2011) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
UP/II-034-02/12-01/447	GKP Čakom d.o.o. , Čakovec	Croatia osiguranje d.d. Filijala Čakovec , Čakovec	osiguravateljske usluge Broj: 2012/S 002- 0000661	Usluge	12.4.2012	29.6.2012	Odluka
UP/II-034-02/12-01/446	Hrvatski zavod za zapošljavanje, Središnja služba , Zagreb	Ingpro d.o.o. , Zagreb	toneri i tinte Broj: 2012/S 002- 0003173	Roba	12.4.2012	6.6.2012	Odluka
UP/II-034-02/12-01/444	Hrvatske ceste d.o.o. , Zagreb	Pneumatik d.o.o. , Zagreb	auto gume i vulkanizerske usluge Broj: 2012/S 002- 0000792	Roba	11.4.2012	6.6.2012 4.5.2012	Odluka Odluka

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2012.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
UP/II-034-02/12-01/443	HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o. Elektrodalmacija Split , Split	Profi-lab , Zagreb	zamjena aku baterija	Roba	11.4.2012	17.5.2012	Odluka
UP/II-034-02/12-01/441	Grad Zagreb , Zagreb	Georad d.o.o., , Zagreb	rekonstrukcija i proširenje Radničke ceste od Ulice grada Vukovara do Heinzelove ulice - radovi na izgradnji DTK mreže Broj: 2012/S 002-0007493	Radovi	10.4.2012	7.6.2012	Odluka
UP/II-034-02/12-01/440	Klinički bolnički centar Split , Split	Sokol Marić d.o.o. , Zagreb	usluge vatrogasnog dežurstva profesionalnih vatrogasaca i zaštite od požara osoba i imovine Broj: 2012/S 002-0004447	Usluge	10.4.2012	26.5.2012	Odluka
UP/II-034-02/12-01/433	Komunalac d.o.o. , Vrbovsko	Teknoxgroup Hrvatska d.o.o. , Zagreb	radni stroj-kombinirka Broj: 2012/S 002-0008493	Roba	4.4.2012	4.7.2012	Odluka
UP/II-034-02/12-01/432	Grad Zagreb , Zagreb	Georad d.o.o., Zagreb	radovi na poboljšanju javne rasvjete na području vijeća gradskih četvrti Broj: 2012/S 002-0005757	Radovi	4.4.2012	24.4.2012	Odluka
UP/II-034-02/12-	Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. , Zagreb	Werkos d.o.o. , Osijek	građevinski radovi na sanaciji stijenskog pokosa na dionici	Radovi	4.4.2012	24.5.2012	Odluka

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2012.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
01/431			Kikovica-Opatovica (km 68 + 800) autoceste Rijeka- Zagreb Broj: 2012/S 002- 0000980				
UP/II- 034-02 /12- 01/430	Varkom d.d. , Varaždin	Babić d.o.o. , Cestica	zbrinjavanje glomaznog otpada Broj: 2012/S 005- 0001218	Usluge	4.4.2012	19.6.2012	Odluka
UP/II- 034-02 /12- 01/429	Unikom d.o.o. , Osijek	Radlovac d.d. , Orahovica	kamen tucanik Broj: 2012/S 002- 0001815	Roba	4.4.2012	6.7.2012	Odluka
UP/II- 034-02 /12- 01/428	Grad Slavonski Brod , Slavonski Brod	HP-Hrvatska pošta d.d. , Zagreb	ostale poštanske usluge i dopunske usluge Broj: 2012/S 002- 0001284	Usluge	3.4.2012	14.6.2012	Odluka
UP/II- 034-02 /12- 01/425	Hrvatski centar za razminiranje , Sisak	Noster Visus d.o.o. , Zagreb	ustupanje poslova razminiranja 05/12 MV Broj: 2012/S 002- 0002197	Usluge	2.4.2012	7.4.2012	Odluka
UP/II- 034-02 /12- 01/415	Dom za starije i nemoćne osobe Centar , Zagreb	Mini Major d.o.o. , Zagreb	nabava pomagala pri inkontinenciji za 2012. Broj: 2012/S 0000591	Roba	30.3.2012	2.6.2012	Odluka
UP/II- 034-02 /12- 01/414	Sveučilište u Zagrebu, Prehrambeno- biotehnološki fakultet , Zagreb	King ICT d.o.o. , Zagreb	godišnja nabava i isporuka računalne opreme Broj: 2012/S 002- 0000181	Roba	29.3.2012	4.5.2012	Odluka

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2012.

Klasa	Naručitelj	Žalitelj	Predmet	Vrsta	Zaprimljeno	Datum objave odluke	Odluka
UP/II-034-02/12-01/411	Jadranski naftovod d.d., Zagreb	Jedinstvo d.d., Krapina	zamjena tla i nasipavanje platoa na lokaciji dogradnje rezervoarskog prostora za skladištenje naftnih derivata na Terminalu Žitnjak	Radovi	28.3.2012	3.7.2012	Odluka
UP/II-034-02/12-01/402	Grad Split, Split	Poduzeće za ceste Split d.d., Dugopolje	izgradnja prometnica u sklopu UPU Bilice Sjever Broj: 2012/S 0012-0004711	Radovi	26.3.2012	13.4.2012	Odluka

Razvidno je da se u pojedinim žalbenim predmetima pojavljuju i dva datuma objave odluke. U navedenim slučajevima radi se o dodatnoj odluci (odluka o privremenoj mjeri, zahtjevu za nastavak postupka ili drugoj dodatnoj odluci), a koja se također može otvoriti klikom na link *Odluka*.

Antikorupcijskom djelovanju Državne komisije svakako pridonosi i javna objava svih odluka koje se donose u žalbenim postupcima, **stoga su i druga tijela, primjerice Državni ured za reviziju te Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva** u mogućnosti objavljene odluke koristiti kao podlogu ili na koji drugi način, u okvirima svojih nadležnosti, jer svako rješenje u obrazloženju sadrži iscrpan prikaz utvrđenoga činjeničnog i pravnog stanja konkretnoga postupka koji je bio predmetom kontrole pred ovim državnim tijelom.

Prostor za korupciju se smanjuje povećanjem razine transparentnosti postupanja i razine znanja subjekata postupka. Ono što je moguće učiniti u cilju smanjivanja broja povreda zakona u postupku javne nabave je svakako edukacija sudionika postupka, odnosno podizanje razine profesionalnosti u javnoj nabavi.

2. POSLOVANJE I RAD DRŽAVNE KOMISIJE

2.1. Ustroj Državne komisije

Državna komisija se sastoji od članova i stručne službe.

- Državna komisija ima pet članova, od kojih je jedan predsjednik, a jedan zamjenik predsjednika.
- Stručna služba se sastoji od Tajništva, Pisarnice i stručnih savjetnika.

2.2. Ljudski potencijali

Struktura zaposlenih u Državnoj komisiji na dan 31. prosinca 2012. godine:

- Predsjednica	1
- Zamjenica predsjednice	1
- Članice	3
- Tajnica Državne komisije	1
- Stručni savjetnici	19
- Poslovna tajnica	1
- Voditeljica pisarnice	1
- Administrator-referent	3
Ukupan broj zaposlenih (u radnom odnosu):	30

Dovoljan broj zaposlenih te dostatan poslovni prostor nužni su preduvjeti za nesmetan rad svakoga državnoga tijela. Razrješenjem člana Državne komisije, na osobni zahtjev, u listopadu 2011. godine, ostalo je upražnjeno jedno mjesto člana Državne komisije, koje je popunjeno imenovanjem članice tek u srpnju 2012. godine. Nadalje, u 2012. godini 4 stručne savjetnice su bile

na roditeljskom dopustu, pa su tijekom iste godine zaposlene 3 stručne savjetnice kao zamjena savjetnica za vrijeme roditeljskog dopusta.

Kada se govori o administrativnim kapacitetima treba napomenuti da novi zaposlenici, po prirodi stvari, nisu u mogućnosti odmah po sklapanju ugovora o radu postići punu funkcionalnost. Naime, zakonodavstvo javne nabave je opsežno i složeno, a gotovo svaki postupak javne nabave je normiran i posebnim propisima koji se odnose na konkretan predmet nabave ili naručitelja. Iz navedenih razloga potrebno je značajno vrijeme za prilagodbu, odnosno za postizanje potpune funkcionalnosti rada. Također, smanjeni broj članova Državne komisije u prvoj polovici 2012. godine, od ukupno pet na četiri, utjecao je na optimalan rad. Sve prethodno navedeno negativno se odrazilo na prosječnu duljinu trajanja postupka pred Državnom komisijom. Nije zanemariv niti podatak da su u 2012. godini zaposlenici Državne komisije na bolovanju, odnosno, roditeljskom dopustu proveli 1.514 dana, odnosno 12.112 neizvršenih sati rada, što na godišnjoj razini ima isti učinak kao cjelogodišnji izostanak gotovo 5,8 djelatnika.

Važno je napomenuti činjenicu da opseg posla ovoga državnoga tijela stalno i značajno raste te da je sukladno tome potrebno jačati administrativne kapacitete.

2.3. Financijsko poslovanje Državne komisije

Sredstva za financiranje Državne komisije osiguravaju se u Državnom proračunu. Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz proračuna, a **naknada koja se naplaćuje za pokretanje žalbenog postupka u javnoj nabavi (prema odredbama novog Zakona o javnoj nabavi) izravno se uplaćuje se u državni proračun i prihod su državnog proračuna.**

Iznos pojedinačne naknade za pokretanje žalbenog postupka koju žalitelj uplaćuje u Državni proračun Republike Hrvatske ovisi o procijenjenoj vrijednosti predmeta nabave, a može iznositi 3.000,00 kn, 4.500,00 kn, 6.000,00 kn,

9.000,00 kn, 15.000,00 kn, 21.000,00 kn odnosno 27.000,00 kn. Na ime novčane naknade za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom u 2012. godini u državni proračun uplaćeno je **9.530.815,21 kuna**.

Pored naknade, žalitelji su uz žalbu dužni priložiti i dokaz o uplati upravne pristojbe. Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2012. godine iznosi cca **120.000,00 kn**. Iz navedenog proizlazi da je u korist državnog proračuna uplaćeno, s osnova naknade za pokretanje žalbenog postupka i pristojbe, ukupno **9.650.815,21 kuna**.

Odobreni proračun Državne komisije za 2012. godinu, iznosio je **7.906.000,00 kuna**.

Iz navedenog razvidno je da je proračun Državne komisije manji za **1.744.815,21 kuna**, odnosno za **18,079 %** od iznosa uplaćenih naknada za pokretanje žalbenog postupka i upravnih pristojbi, s naglaskom na činjenici da su navedeni prihodi prihod državnog proračuna, a ne Državne komisije.

2.4. Javnost rada Državne komisije

Službena internetska stranica Državne komisije (www.dkom.hr) sadrži relevantne informacije vezane za sustav pravne zaštite u javnoj nabavi kao i za rad Državne komisije, a na istoj se adresi nalaze i iscrpne upute o žalbenom postupku. U ovom je Izvješću već navedeno da se na ovoj internetskoj stranici nalazi i Upisnik predmeta žalbenoga postupka kao i sve odluke koje je donijela Državna komisija, i to u punom, neanonimiziranom obliku. Upisnik predmeta žalbenoga postupka se svakodnevno ažurira. Iz navedenoga proizlazi da se radi o internetskoj stranici koja omogućava neograničen pristup svim relevantnim podacima vezanima za rad ovoga državnoga tijela. Pod točkom 1.5.1. i 1.5.2. ovoga Izvješća prikazani su neki od podataka koji se nalaze na stranicama Državne komisije. Podizanjem rada na najvišu moguću razinu transparentnosti kroz objavljivanje svih relevantnih podataka, informacije o radu ovoga državnoga tijela postale su posve dostupne.

2.4.1. Posjeti internetskoj stranici Državne komisije u 2012.

U 2012. godini na stranici Državne komisije registrirano je 733.056 pregleda stranica. Prosječno trajanje posjeta po stranici je bilo 00:03:54 minuta, što govori o preglednosti stranice i dostupnosti informacije. Novi posjetitelji sudjeluju u 21,90 % posjeta, dok se povratno javlja 78,90% posjetitelja.

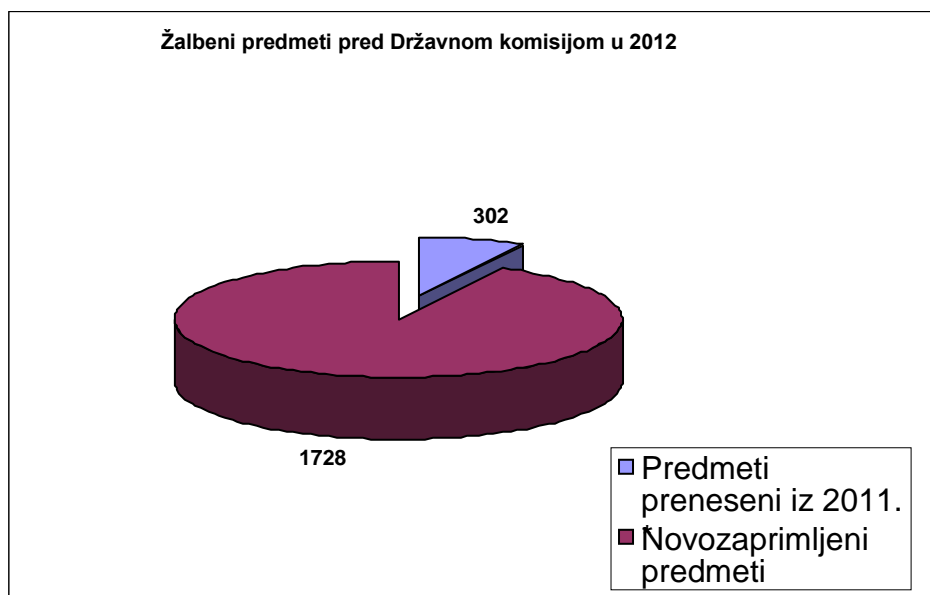
3. POKAZATELJI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

3.1. Opći statistički pokazatelji rada Državne komisije

3.1.1. Žalbeni predmeti (javna nabava i koncesije) pred Državnom komisijom u 2012.

Predmeti preneseni iz 2011.*	302
Novi predmeti	1.728
Ukupno	2.030

* Predmeti preneseni iz 2011. Nisu riješeni u 2011. godini uglavnom iz razloga što se žalbe zaprimaju i na samom kraju godine i u tim slučajevima dokumentaciju spisa nije moguće kompletirati te se ne može niti pristupiti rješavanju žalbe.



Tijekom 2012. godine došlo je do usporavanja trenda povećanja broja žalbenih predmeta u odnosu na prethodnu godinu. Tijekom 2011. godine vođen je 1.921 žalbeni postupak, a u 2012. godini 1.728 postupaka što predstavlja smanjenje od cca 10%.

Za pretpostaviti je da se razlozi velikog broja žalbi nalaze u **podizanju razine znanja među žaliteljima** o njihovim pravima u postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi. Kao i u 2011. godini, u 2012. godini se razlog velikog broja žalbi može naći i u **stanju obilježenom gospodarskom krizom**. Naime, u vrijeme otežanih gospodarskih prilika, za pretpostaviti je da privatni sektor poduzima sve raspoložive mjere za dobivanje određenoga posla, a to uključuje i izjavljivanje žalbi u postupcima javne nabave za koje žalitelji smatraju da nisu valjano provedeni.

Isto tako, konstantno veliki broj žalbi svakako ukazuje i na **povjerenje** koje stranke postupka imaju u rad Državne komisije.

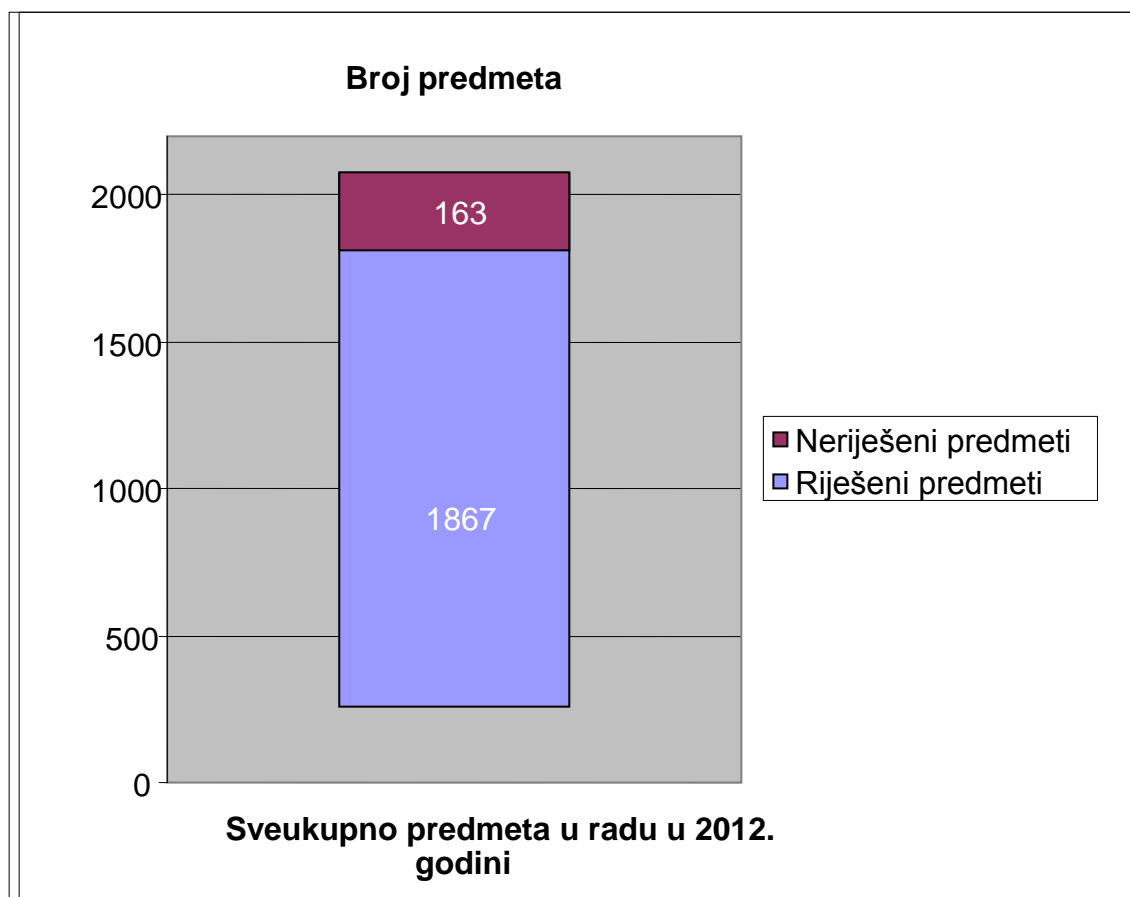
Usporedba broja zaprimljenih predmeta 2004. – 2012.

Godina	Zaprimljeni predmeti	Usporedba s prethodnom godinom		Usporedba s 2012. godinom	
2004	761			12./04.	+127,07%
2005	746	05./04.	-1,97%	12./05.	+131,64%
2006	696	06./05.	-6,7%	12./06.	+148,48%
2007	637	07./06.	-8,48%	12./07.	+171,27%
2008	1020	08./07.	+62,45%	12./08.	+69,41%
2009	1422	09./08.	+39,41%	12./09.	+21,52%
2010	1919	10./09.	+34,95 %	12./10.	-9,95%
2011	1921	11./10.	+0,10 %	12./11.	-10,05%
2012	1728	12./11.	-10,05 %	-	-

3.1.2. Prikaz stanja u žalbenim predmetima na dan 31. prosinca 2012.

Sveukupno predmeta u radu u 2012. godini	Riješeni predmeti	Neriješeni predmeti
2.030	1.867	163*
100%	91,97%	8,03%

* Na dan 31. prosinca 2012. ostalo je 163 predmeta koji nisu riješeni uglavnom iz razloga što dokumentacija nije kompletirana jer su žalbe zaprimljene na samom kraju godine te se nije niti moglo pristupiti rješavanju



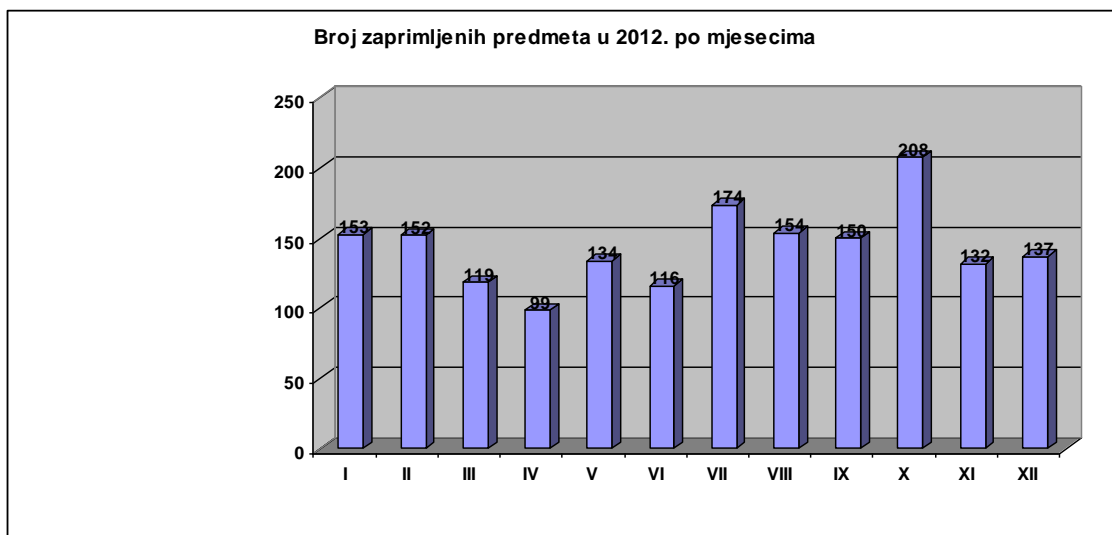
Tijekom 2010. godine riješeno je 1.810 žalbenih predmeta, dok je tijekom 2011. godine riješeno 1.888 žalbenih predmeta. Tijekom 2012. riješeno je 1.867 žalbenih predmeta.

Broj riješenih predmeta u 2012. je cca 92%, u odnosu na broj zaprimljenih, što dovoljno govori o učinkovitosti rada, odnosno maksimalnom ulaganju napora svih zaposlenika Državne komisije.

3.1.3. Broj zaprimljenih predmeta u 2012. po mjesecima

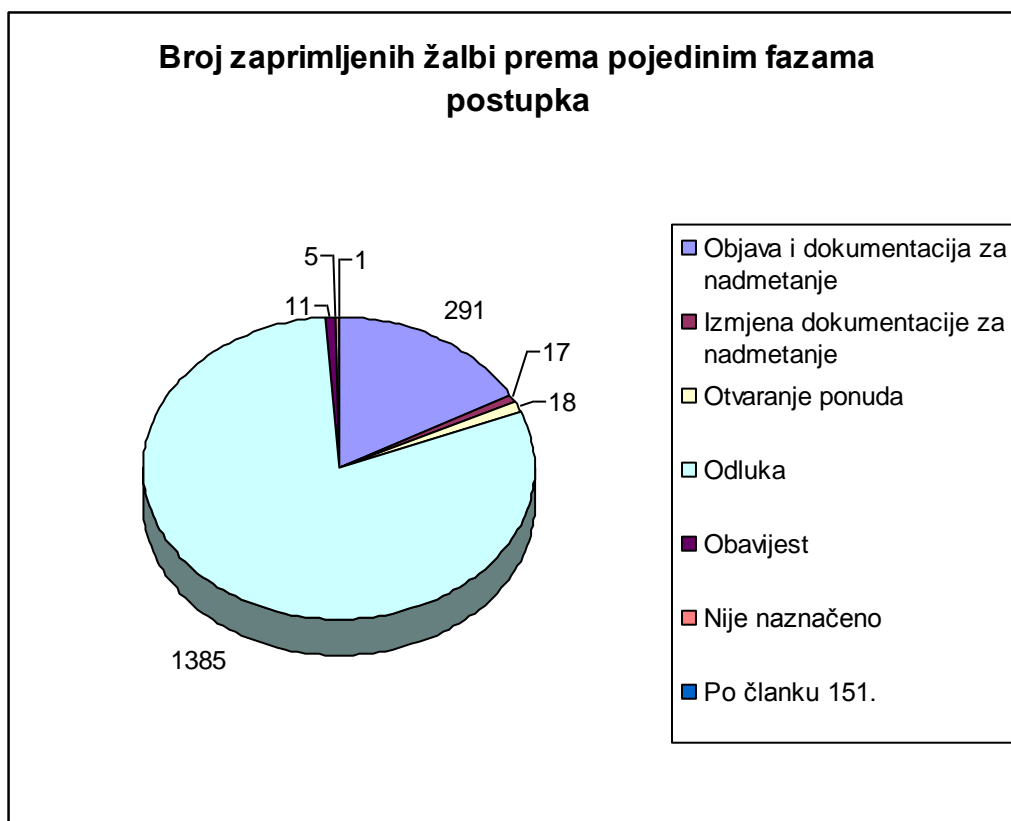
Mjeseci	Broj predmeta
Siječanj	153
Veljača	152
Ožujak	119
Travanj	99
Svibanj	134
Lipanj	116
Srpanj	174
Kolovoz	154
Rujan	150
Listopad	208
Studeni	132
Prosinac	137
Ukupno:	1.728
Preneseni iz prethodne godine	302
Sveukupno predmeta u radu u 2012. godini	2.030

Prosječni broj žalbenih predmeta u radu na mjesečnoj bazi u 2012. godini: **169,17 predmeta.**



3.1. 4. Broj zaprimljenih žalbi prema pojedinim fazama postupka javne nabave, postupka davanja koncesija i postupka odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva

Br.	Faza	Nabava	Koncesije	Ukupno
1	Objava i dokumentacija za nadmetanje	285	6	291
2	Izmjena dokumentacije za nadmetanje	17	-	17
3	Otvaranje ponuda	15	3	18
4	Odluka	1346	39	1385
5	Obavijest	8	3	11
6	Nije naznačeno	4	1	5
7	Po članku 151.	1	-	1
	Ukupno	1.676	52	1.728



Iz predmetnog grafičkog prikaza razvidno je da je najveći broj izjavljenih žalbi upravo u fazi odluke o odabiru.

3.1.5. Broj odluka o prijedlozima za određivanje privremene mjere (odbijeni, usvojeni prijedlozi) te prosječnom vremenu donošenja odluka od dana urednosti spisa

Broj prijedloga za određivanje privremene mjere u 2012. godini	Broj prijedloga o kojima je odlučeno u 2012. godini	Odbijeni	Usvojeni prijedlozi	Ostalo	Prosječno vrijeme
57	56	29	1	26	20

U 2012. godini 29 prijedloga za određivanje privremene mjere je odbijeno, dok je u jednom žalbenom predmetu prijedlog usvojen. U 26 žalbenih predmeta su žalbe odbačene, odnosno obustavljen je postupak. Budući da se u predmetnim žalbenim postupcima nije meritorno odlučivalo o žalbi, nije se donosila odluka niti o akcesornim zahtjevima.

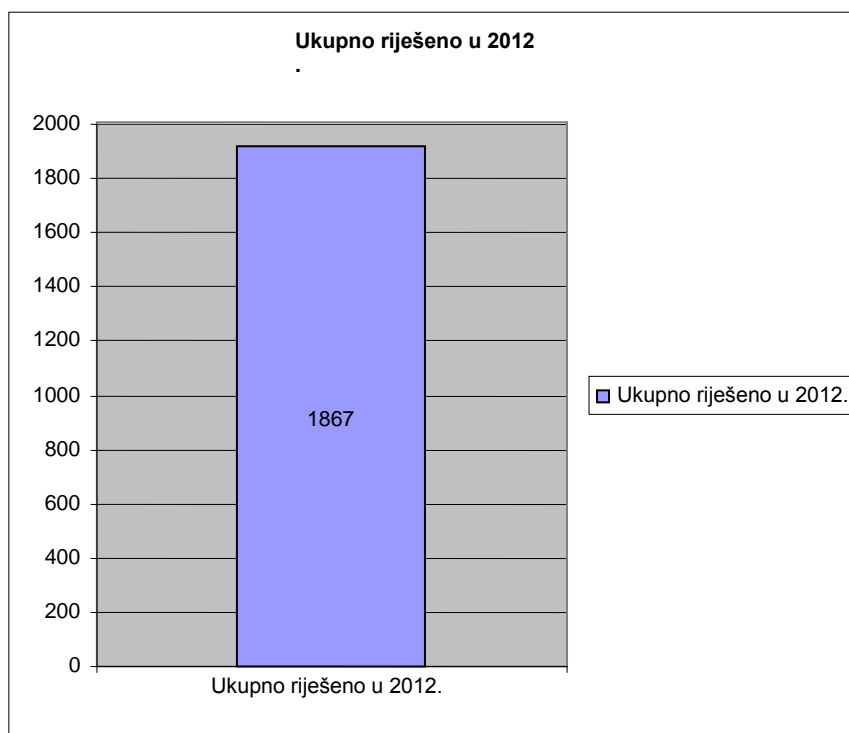
3.1.6. Broj odluka o zahtjevima za odobrenjem nastavka postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma (odbijeni, usvojeni zahtjevi) te prosječnom vremenu donošenja odluka od dana zaprimanja zahtjeva

Broj zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma u 2012. godini	Broj zahtjeva o kojima je odlučeno u 2012. godini	Odbijeni	Usvojeni zahtjevi	Ostalo	Prosječno vrijeme
75	74	52	0	22	17

U 2012. godini zaprimljeno je 75 zahtjeva za nastavkom postupka i/ili sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma. U 52 žalbena predmeta, zahtjev je odbijen, dok su u 22 predmeta žalbe odbačene, odnosno postupak je obustavljen. Budući da se u predmetnim žalbenim predmetima nije meritorno odlučivalo o žalbi, nije se donosila odluka niti o akcesornim zahtjevima.

3.1.7. Prosjek riješenih predmeta po mjesecima

Ukupno riješeno u 2012.	Prosjek po mjesecima (12)
1.867	155,58



Prosječni broj riješenih žalbenih predmeta na mjesečnoj bazi u 2012. godini: **155,58 predmeta.**

3.1.8. Broj javnih nabava koje su kontrolirane pred Državnom komisijom u odnosu na broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave

Prema podacima pribavljenim od Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina, broj pokrenutih postupaka javne nabave koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, u 2012. godini je **18.840.**

Državna komisija je zaprimila 1.676 žalbi koje se odnose na postupke javne nabave, odnosno **8,90 %** u odnosu na ukupan broj objava u javnoj nabavi.

	Objave (2012.)	Žalbe (2012.)	%
Ukupno	18.840	1.676	8,90

3.1.9. Žalbe u postupcima koncesija i javno-privatnog partnerstva

Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi u 2012. godini, 52 žalbe odnosno 3,0 %, se odnosilo na postupke dodjele koncesija, dok se niti jedna zaprimljena žalba nije odnosila na postupak odabira privatnoga partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Od ukupnog broja žalbi koje se odnose na postupak dodjele koncesija 10 je izjavljeno u odnosu na koncesije za obavljanje djelatnosti linijskog obalnog pomorskog prijevoza, 10 na obavljanje dimnjačarskih djelatnosti, 7 se odnose na komunalnu djelatnost sakupljanja odnosno odlaganja komunalnog otpada, 6 na sakupljanje i odvoz komunalnog otpada, 4 na koncesije na pomorskom dobru, 4 koncesije za zdravstvene usluge, 3 za različite eksploatacije, 2 na prijevoz pokojnika, odnosno pogrebne usluge, 1 za distribuciju plina, dok se preostale odnose na razna druga područja djelatnosti. Do 31. prosinca 2012. godine, od ukupno zaprimljenog broja žalbi u postupcima dodjele koncesija, riješeno je 46, odnosno 88,46%. Budući da se žalbe zaprimaju do 31. prosinca tekuće godine nije moguće u svim predmetima kompletirati spis do isteka godine te se posljedično dio predmeta nužno prenosi u sljedeću godinu.

Prema podacima iz **Uprave za gospodarstvo Ministarstva financija**, u 2012. godini je u Republici Hrvatskoj sklopljen **481** ugovor o koncesijama. Valja naglasiti da Državna komisija nije nadležna za rješavanje o žalbama u svim postupcima davanja koncesija.

U postupcima javno-privatnog partnerstva nije bilo žalbe, stoga je za ovo izvješće irelevantan podatak o broju postupaka javno-privatnog partnerstva.

3.1.10. Optužni prijedlozi za prekršaje

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 21/10), u članku 2. stavak 4., određivao je nadležnost Državne komisije za podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane tim Zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Državna komisija je tijekom 2012. godine podnijela 2 optužna prijedloga za prekršaje. Podneseni optužni prijedlozi se odnose na slučajeve u kojima na zahtjev Državne komisije naručitelj nije dostavio traženu dokumentaciju.

3.1.11. Popis naručitelja koji imaju pet i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom uključujući, broj osnovanih žalbi u tim žalbenim postupcima te ukupan broj provedenih postupaka tih naručitelja.

U 2012. godini Državna komisija zaprimila je 1.728 žalbi koje su izjavljene na postupke **provedene od strane 597 različitih naručitelja**.

Prema podacima iz Elektroničkog oglasnika javne nabave Narodnih novina tijekom 2012. godine je u Republici Hrvatskoj 1.816 raznih naručitelja u sustavu javne nabave objavljivalo postupke javne nabave u navedenom oglasniku (1.652 javnih naručitelja i 164 sektorskih naručitelja).

Broj naručitelja u odnosu na koje su izjavljene 5 i više žalbi	68
---	-----------

U sljedećoj tablici se nalazi prikaz broja žalbenih predmeta u odnosu na naručitelje koji su imali 5 i više žalbenih postupaka pred Državnom komisijom u 2012. godini. Tablica prikazuje i broj, odnosno postotak usvojenih žalbi u žalbenim predmetima koji su otvoreni po žalbama zaprimljenima u 2012. godini, a koji su u istoj godini i riješeni, kao i ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2012. godini.¹ (Izvor: Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske)

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2012.

Naziv naručitelja	Broj žalbenih predmeta Zaprimljeno / riješeno	Broj usvojenih žalbi	Usvojeno/ u odnosu na broj riješenih %	Ukupan broj provedenih postupaka naručitelja u 2012 (EOJN)
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb	83 / 80	16	20%	884
Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	58 / 58	4	7%	290
Grad Zagreb, Zagreb	50 / 48	7	15%	558
Zagrebački holding d.o.o., Zagreb	48 / 44	9	20%	426
HEP-Proizvodnja d.o.o., Zagreb	47 / 42	14	34%	413
Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	34 / 33	12	36%	293
HŽ-Infrastruktura d.o.o., Zagreb	29 / 24	6	25%	237
Klinički bolnički centar, Zagreb	27 / 26	8	31%	239
Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	26 / 18	5	28%	112
HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb	24 / 23	2	9%	255
Ministarstvo zdravlja, Zagreb	22 / 19	2	11%	26
Zagrebačka županija, Zagreb	20 / 20	1	5%	18
HEP-Operator prijenosnog sustava d.o.o., Zagreb	20 / 17	3	18%	250
Hrvatske vode, Zagreb	21 / 18	3	17%	296
Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice, Zagreb	19 / 17	7	41%	74
Financijska agencija, Zagreb	19 / 17	4	24%	133
Klinički bolnički centar Rijeka, Rijeka	16 / 15	3	20%	101
Grad Split, Split	15 / 15	2	13%	114
Plinacro d.o.o., Zagreb	15 / 14	1	7%	124
Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb	15 / 13	2	15%	181
Hrvatski centar za	14 / 14	0	0%	57

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2012.

razminiranje, Sisak					
Hrvatska radiotelevizija, Zagreb	13 / 12	8	67%	149	
Grad Šibenik, Šibenik	12 / 12	1	8%	36	
Klinički bolnički centar Osijek, Osijek	12 / 11	2	18%	46	
Jadrolinija, Rijeka	11 / 10	1	10%	99	
Javna ustanova Nacionalni park Plitvička jezera, Plitvička jezera	11 / 10	5	50%	85	
Autocesta Rijeka – Zagreb d.d., Zagreb	11 / 10	3	30%	100	
Agencija za obalni linijski pomorski promet, Split	11 / 10	0	0%	1	
Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Zagreb	11 / 9	1	11%	235	
Hrvatska lutrija d.o.o., Zagreb	11 / 8	2	25%	59	
Opća bolnica Zadar, Zadar	10 / 7	0	0%	49	
Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	9 / 8	4	50%	215	
Zaprešić d.o.o., Zaprešić	8 / 8	1	13%	28	
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Zagreb	8 / 8	1	13%	29	
Splitsko-dalmatinska županija, Split	8 / 8	1	13%	39	
Opća bolnica Varaždin, Varaždin	8 / 8	0	0%	31	
Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o., Zagreb	8 / 7	1	14%	69	
Zavod za javno zdravstvo Dr. Andrija Štampar, Zagreb	7 / 7	3	43%	51	
Karlovačka županija, Karlovac	7 / 7	5	71%	8	
Državna geodetska uprava, Zagreb	7 / 6	2	33%	35	
Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije, Zagreb	7 / 6	1	17%	34	
Klinička bolnica Merkur, Zagreb	7 / 6	4	67%	27	

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2012.

Opća bolnica Pula, Pula	7 / 6	1	17%	67
Grad Dubrovnik, Dubrovnik	6 / 6	3	50%	39
Grad Glina, Glina	6 / 6	1	17%	6
Komunalno poduzeće d.o.o. , Knin	6 / 6	2	33%	6
Međimurska županija, Čakovec	6 / 6	2	33%	12
Zračna luka Split d.o.o., Kaštel Štafilić	6 / 6	0	0%	33
Vodovod i odvodnja d.o.o. , Šibenik	6 / 6	3	50%	37
Opća županijska bolnica Požega, Požega	6 / 6	3	50%	36
Dom zdravlja Splitsko-dalmatinske županije, Split	6 / 6	2	33%	24
Vinkovački vodovod i kanalizacija d.o.o., Vinkovci	6 / 6	0	0%	18
Ministarstvo poljoprivrede, Zagreb	6 / 6	0	0%	18
Opća bolnica Dr. Josip Benčević, Slavonski Brod	6 / 6	1	17%	35
Šibensko-kninska županija, Šibenik	6 / 5	1	20%	15
HEP-Toplinarstvo d.o.o., Zagreb	6 / 6	0	0%	101
Ponikve d.o.o., Krk	6 / 4	2	50%	72
Opća bolnica Dubrovnik, Dubrovnik	5 / 5	0	0%	46
Opća bolnica Nova Gradiška, Nova Gradiška	5 / 5	0	0%	13
Klinički bolnički centar Split, Split	5 / 5	0	0%	96
Zavod za hitnu medicinu Splitsko-dalmatinske županije, Split	5 / 5	2	40%	15
Zračna luka Zagreb d.o.o., Pleso-Zagreb	5 / 5	1	20%	107
Grad Čakovec, Čakovec	5 / 5	3	60%	19
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Zagreb	5 / 4	1	25%	18
Opća bolnica Šibensko-kninske županije, Šibenik	5 / 4	0	0%	73

IZVJEŠĆE O RADU DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE ZA 2012.

INA-Industrija nafte d.d., Zagreb	5 / 4	1	25%	171
Agencija za podršku informativskim sustavima i informativskim tehnologijama d.o.o., Zagreb	5 / 4	1	25%	35
Varkom d.d., Varaždin	5 / 4	0	0%	24

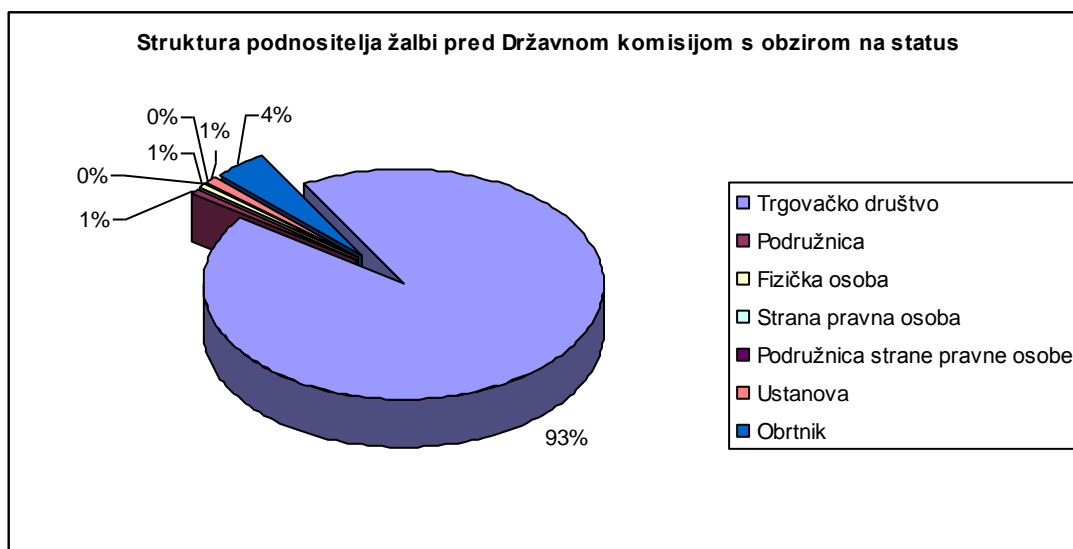
Napomena: navedeni broj žalbi, iskazan po naručiteljima, odnosi se na postupke javne nabave i postupke davanja koncesija, dok se izneseni broj objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave Narodnih novina za 2012. godinu odnosi samo na postupke javne nabave.

3.1.12. Struktura podnositelja žalbi pred Državnom komisijom s obzirom na status žalitelja

Tablica prikazuje podatke za žalbene postupke pokrenute po žalbama zaprimljenima i riješenima u 2012. godini.

Podnositelj žalbe	Broj žalbi
Trgovačko društvo	1.605
Podružnica	8
Fizička osoba	6
Strana pravna osoba	6
Podružnica strane pravne osobe	0
Ustanova	13
Obrtnik	66
Ostalo	24
Ukupno	1.728

Kao i u svim prethodnim godinama, trgovačka društva su najčešći žalitelji u postupcima pravne zaštite pred Državnom komisijom.



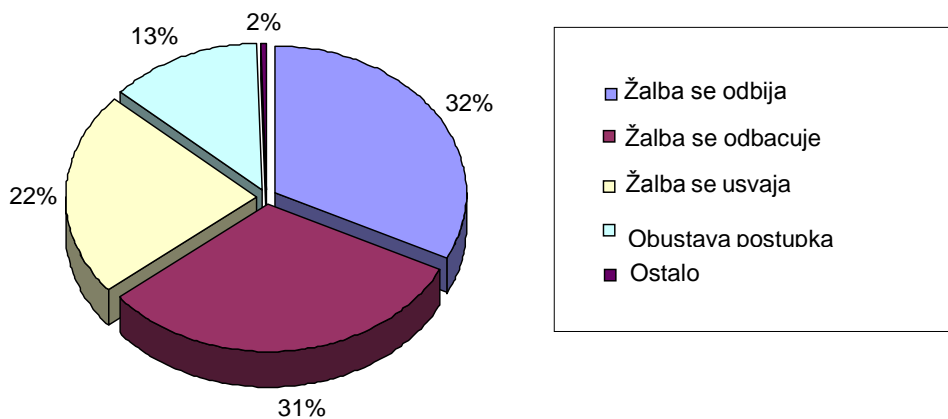
3.2. Žalbeni predmeti zaprimljeni i riješeni u 2012.

3.2.1. Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2012. godini.

Tablica prikazuje odluke u predmetima koji su zaprimljeni i riješeni u 2012. godini, odnosno ne sadrži podatke o predmetima koji su zaprimljeni u 2012., a riješeni u 2013. godini.

Riješeno u 2012. (žalbe zaprimljene u 2012. godini)		%
Žalba se odbija	495	31,64 %
Žalba se odbacuje	488	31,18 %
Žalba se usvaja	345	22,04 %
Obustava postupka	196	12,52 %
Ostalo (odluke kojima se žalba odbacuje u dijelu za određene grupe, dok se za druge grupe odbija ili poništava, odnosno gdje se djelomično poništava dokumentacija ili odluka, odluke o troškovima)	41	2,62 %
Ukupno	1.565	100,00 %

Prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2012. godini



3.2.2. Struktura odbačenih žalbi s obzirom na razloge odbačaja

Neurednost	204	41,8 %
Nepravodobnost	102	20,9 %
Nedostatak pravnog interesa	93	19,06 %
Ostalo	68	13,94 %
Nenadležnost	21	4,3 %
Ukupno:	488	100,00 %

Među odbačenim žalbama najviše je onih koje su odbačene radi neurednosti (41,8%). Razlozi za odbačaj žalbe kao neuredne propisani su odredbama članka 160., odnosno 169. stavak 5. Zakona o javnoj nabavi. Naime, sukladno odredbi članka 159. Zakona o javnoj nabavi, žalba obvezno sadrži propisane podatke i dokaze. Žalba koja je nerazumljiva ili ne sadrži sve podatke i dokaze iz citiranog članka, bit će odbačena kao neuredna ukoliko žalitelj u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke, uz prethodno upozorenje na pravne posljedice od strane Državne komisije.

3.2.3. Predmeti u kojima je žalba usvojena u 2012. godini

Žalba usvojena		%
Poništava se Odluka/odluke o odabiru	165	47,82
Poništava se Odluka/odluke i otvoreni postupak JN	74	21,44
Poništava se otvoreni postupak javne nabave	31	8,99
Poništava se Odluka o poništenju	20	5,80
Poništava se dio dokumentacije za nadmetanje i troškovnika	18	5,22
Poništava se dio Odluka/odluke i dio otvorenog postupka JN	11	3,19
Poništava se dio Odluke o odabiru	8	2,32
Poništava se Odluka i dio postupka nabave	5	1,45
Poništava se dio poziva na nadmetanje/objave/nadopune i pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje,	4	1,16
Poništava se pregovarački postupak bez prethodne objave	2	0,58
Poništava se Odluka i postupak davanja koncesije	2	0,58
Ostalo	5	1,45
Ukupno	345	100,00

Ako se u žalbenom postupku, temeljem utvrđenoga činjeničnog i pravnog stanja, utvrdi da je dokumentacija za nadmetanje, odnosno odluka o odabiru,

nezakonita, nužno dolazi do poništenja dijela dokumentacije za nadmetanje, odnosno odluke o odabiru, u dijelu koji su zahvaćeni nezakonitošću.

U točki 3.3. ovog Izvješća navedeni su razlozi koji su najčešće doveli do usvajanja žalbi i poništenja odluka o odabiru najpovoljnijih ponuda i postupaka javnih nabava pred Državnom komisijom.

3.2.4. Broj poništenih ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma ili njihovih dijelova

Državna komisija u 2012. godini nije vodila postupak za poništenje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili dijelova istih. Stoga nije donijela niti jednu odluku o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili dijelova istih.

3.2.5. Broj određenih novčanih kazni i njihovim iznosima

Prema odredbama članka 168., Zakona o javnoj nabavi, Državna komisija može, u zakonom propisanim slučajevima, odrediti novčanu kaznu naručitelju. U 2012. godini, sukladno odredbama članka 168., nije izrečena niti jedna novčana kazna.

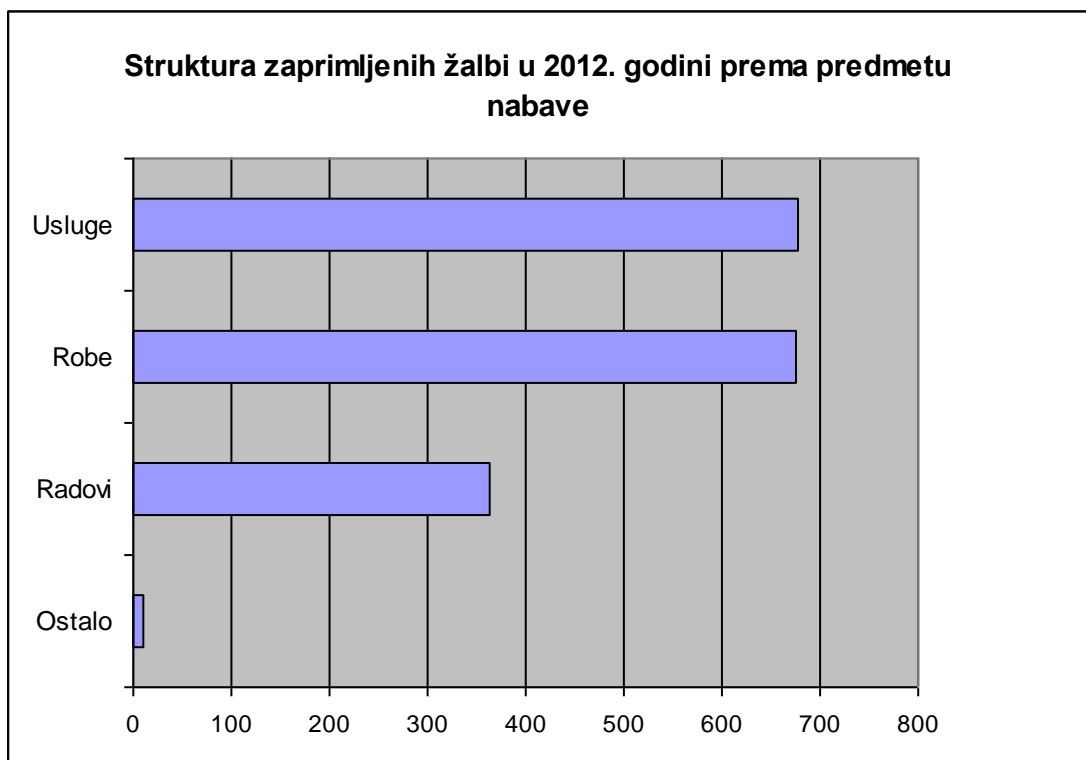
3.2.6. Broj održanih usmenih rasprava

Sukladno članku 166. Zakona o javnoj nabavi, stranke žalbenog postupka mogu predložiti održavanje usmene rasprave pred Državnom komisijom, radi razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. U 2012. godini nije održana niti jedna usmena rasprava.

3.2.7. Struktura zaprimljenih žalbi u 2012. godini prema predmetu nabave

Zaprimljenih predmeta	%	
Usluge	678	39,24
Robe	676	39,12
Radovi	363	21,01
Ostalo (nepoznat ili nije predmetom Zakona o javnoj nabavi)	11	0,63
Ukupno	1.728	100,00

U 2012. godini najviše je žalbi izjavljeno u postupcima za sklapanje ugovora o javnoj nabavi usluga.



3.2.8. Prikaz vrijednosti žalbenih predmeta prema predmetu nabave

Ukupan iznos procijenjene vrijednosti nabave zaprimljenih žalbenih predmeta		%
Robe	4.309.183.000,00	37,29
Usluge	4.237.913.000,00	36,67
Radovi	2.994.659.000,00	25,92
Ostalo	13.801.000,00	0,12
Ukupno	11.555.556.000,00	100,00

Jedan postupak javne nabave može biti predmetom više žalbenih postupaka. Može se dogoditi da nakon rješenja Državne komisije, kojim se npr. poništava dio dokumentacije za nadmetanje ili odluka, isti predmet nabave ponovno bude predmetom žalbenog postupka. U ovakvom slučaju procijenjene vrijednosti predmetne nabave se zbrajaju pa se iskazani iznos ukupne procijenjene vrijednosti nabave zaprimljenih predmeta odnosi na sve žalbene postupke pred ovim tijelom.

Isto tako, moguće je i da više različitih žalitelja u odnosu na isti postupak javne nabave izjavi žalbu Državnoj komisiji. I u ovom slučaju će se jedna procijenjena vrijednost uračunati više puta.

Nadalje, žalba se u postupcima javne nabave može izjavljivati po različitim fazama, što znači da se žalba može primjerice izjavljivati u fazi dokumentacije za nadmetanje, i na odluku o odabiru, što će ponovno dovesti do višestrukog računanja procijenjene vrijednosti.

S druge strane, ako nisu ispunjene postupovne pretpostavke, te ako dođe do obustave postupka, Državna komisija neće raspolagati podacima o procijenjenoj vrijednosti u svim slučajevima.

Konačno, Državna komisija je u 2012. godini zaprimila značajan broj žalbenih predmeta vezanih za dodjele koncesija kod kojih se vrijednost ne

utvrđuje kao u postupcima javne nabave. U većini postupaka dodjele koncesije, nije niti poznata procijenjena vrijednost žalbenih predmeta.

Usporedba vrijednosti žalbenih predmeta 2004-2012. godine

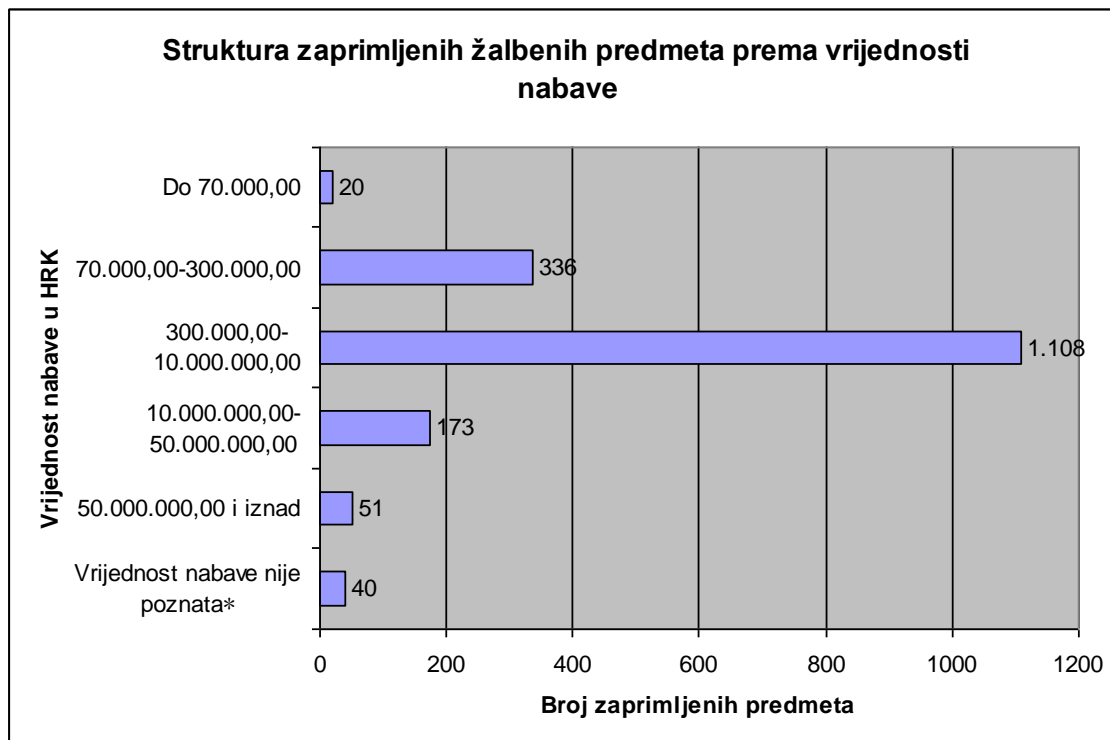
Godina	Ukupna procijenjena vrijednost zaprimljenih predmeta u kunama	Usporedba s prethodnom godinom	
2004	7.238.752.000,00		
2005	5.857.000.000,00	05./04.	-19,09%
2006	5.595.000.000,00	06./05.	-4,47%
2007	4.649.729.000,00	07./06.	-16,89%
2008	11.062.156.000,00	08./07.	+137,9%
2009	7.389.925.000,00	09./08.	-33,2%
2010	11.414.898.000,00	10./09.	+54,47 %
2011	20.691.773.000,00	11./10.	+81,26 %
2012	11.555.556.000,00	12./11.	-44,15 %

3.2.9. Struktura zaprimljenih žalbenih predmeta prema procijenjenoj vrijednosti nabave

Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, u postupcima nabave u kojima je procijenjena vrijednost nabave do 70.000,00 kn, naručitelj može, ali ne mora, provoditi postupak javne nabave.

Procijenjena vrijednost nabave u kn	Broj predmeta	%
do 70.000,00	20	1,16
70.000,00-300.000,00	336	19,44
300.000,00-10.000.000,00	1.108	64,13
10.000.000,00-50.000.000,00	173	10,01
50.000.000,00 i iznad	51	2,95
Vrijednost nabave nije poznata*	40	2,31
Ukupno	1.728	100,00

*Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, odbacivanja zbog nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave te postupaka javnih nabava u kojima nije određena procijenjena vrijednost nabave, odnosno kako je pojašnjeno u točki 3.2.8.



3.2.10. Struktura žalbenih predmeta zaprimljenih u 2012. s obzirom na postupak nabave

Postupak nabave	Broj predmeta	%
Otvoreni postupak nabave	1.545	89,42
Pregovarački postupak bez prethodne objave	21	1,22
Pregovarački postupak s prethodnom objavom	6	0,34
Ograničeni postupak nabave	3	0,17
Natječaj	3	0,17
Ostalo *	150	8,68
Ukupno	1.728	100,00

* Slučajevi obustave postupka zbog povlačenja žalbe, nenadležnosti i sl. kada se ne utvrđuju sve činjenice postupka nabave.

3.2.11. Prosječno vrijeme donošenja odluka od dana zaprimanja žalbe kao i od dana kompletiranja dokumentacije žalbenih predmeta

Prosječno vrijeme rješavanja predmeta u DKOM-u od zaprimanja žalbe u Državnoj komisiji do otpreme odluke Državne komisije	59
Prosječno vrijeme rješavanja predmeta od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta do otpreme odluke Državne komisije	20

Prema odredbama novog Zakona o javnoj nabavi, žalba se izjavljuje Državnoj komisiji, a jedan primjerak se predaje i naručitelju. Naručitelj više nema mogućnost nakon zaprimanja žalbe, ukoliko utvrdi da je žalba djelomično ili u cijelosti osnovana, ispraviti radnju ili postojeću odluku staviti van snage.

Člankom 171. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi propisano je da Državna komisija, odluku u žalbenom postupku donosi u roku od 30 dana od dana **kompletiranja dokumentacije** žalbenog predmeta. Tijekom postupka utvrđuje se činjenično stanje, koje podrazumijeva i dostavu žalbe na očitovanje strankama postupka, a u određenim slučajevima traženje pravne pomoći od strane nadležnih institucija, pozivanja stranaka postupka na dostavu dokumentacije, što sve ulazi u rok rješavanja predmeta u Državnoj komisiji.

U 2011. godini prosječno vremensko trajanje žalbenog postupka bilo je 61 dan, a u 2012. smanjeno je na 59 dana. Rok od 30 dana Državnoj komisiji za donošenje odluke počinje teći danom kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta, stoga je važno naglasiti da je u 2012. godini Državna komisija odluke donosila u roku od **20** dana od dana kompletiranja, **dakle, unutar roka propisanog Zakonom.**

3.3. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe

- Neusklađenost dokumentacije za nadmetanje sa Zakonom o javnoj nabavi
- Odabir nevaljane ponude
- Neosnovano isključivanje ponude žalitelja iz postupka pregleda i ocjene ponuda
- Osporavanje osnove za donošenje odluke o poništenju
- Propusti vezani za javno otvaranje ponuda

3.4. Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Državna komisija

Državna komisija u žalbenom postupku postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na bitne povrede koje su počinjene u fazi postupka u kojoj je izjavljena žalba, sukladno člancima 146. do 153. toga Zakona.

Ovlasti Državne komisije u odnosu na bitne povrede znatno su sužene u odnosu na prethodno važeći Zakon o javnoj nabavi, budući da prema postojećem zakonskom određenju, bitna povreda postoji ako naručitelj nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.

Budući da se žalbe u postupcima javne nabave izjavljuju u odnosu na različite faze, utvrđene nepravilnosti mogu se razvrstati i po fazama, kako slijedi:

Faza objave i dokumentacije za nadmetanje:

- Dokumentacija za nadmetanje sadrži kontradiktorne odredbe, odnosno nije izrađena na jasan, razumljiv i nedvojbjen način, koji omogućava podnošenje usporedivih ponuda,
- Predmet nabave nije opisan na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda, te na način da ne pogoduje određenom gospodarskom subjektu,
- Obvezni razlozi isključenja natjecatelja i ponuditelja nisu propisani sukladno Zakonu o javnoj nabavi,
- Uvjeti pravne i poslovne sposobnosti nisu propisani sukladno Zakonu o javnoj nabavi i posebnim propisima,
- Uvjeti financijske, te tehničke i stručne sposobnosti, tražene za pojedini ugovor, nisu vezani uz predmet nabave i razmjerni predmetu nabave

Faza otvaranja ponuda:

- U postupku otvaranja ponuda nisu javno čitane cijene ponuda za svaku ponuđenu grupu predmeta nabave,
- Ponude su otvorene prije krajnjeg roka za otvaranje ponuda određenog dokumentacijom za nadmetanje,
- Otvaranju ponuda nisu nazočila najmanje dva ovlaštena predstavnika naručitelja

Faza odluke o odabiru/odluke o poništenju:

- Odabir ponude ponuditelja koja nije sukladna zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje,
- Neosnovano isključenje ponude žalitelja u postupku pregleda i ocjene ponuda,

- Neosnovano isključenje svih ponuda iz postupka pregleda i ocjene ponuda i nezakonito poništenje postupka javne nabave
- U postupku pregleda i ocjene ponuda ocjenjivani su dokazi i uvjeti koji nisu bili propisani dokumentacijom za nadmetanje, a što je za posljedicu imalo isključenje/odbijanje ponude žalitelja

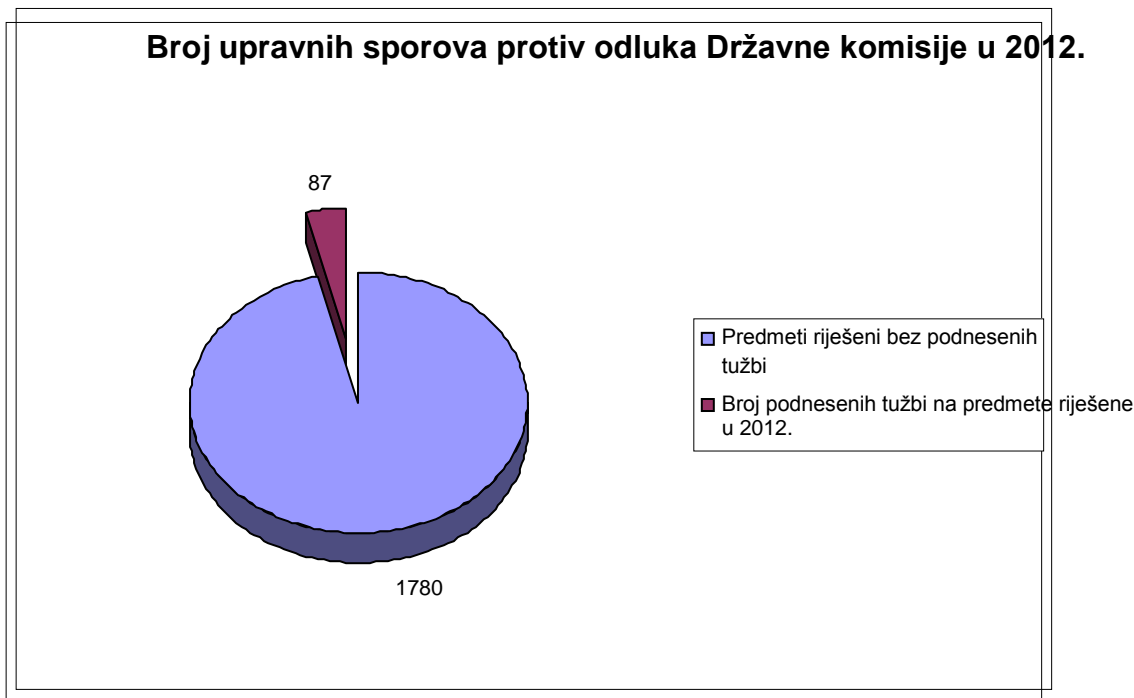
3.5 Upravnosudska zaštita

Zakon o javnoj nabavi u članku 163. određuje da se protiv odluke Državne komisije može podnijeti tužba nadležnom upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od zaprimanja odluke te da je postupak koji se vodi po izjavljenoj tužbi žurne naravi.

3.5.1. Broj upravnih sporova protiv odluka Državne komisije u 2012.

Ukupno riješeno predmeta u 2012.	Broj podnesenih tužbi na predmete riješene u 2012.	%
1.867	87	4,66 %

Napomena: Navedeni broj podnesenih upravnih tužbi odnosi na žalbene predmete riješene u 2012. godini.



Kako je vidljivo iz prethodno iznesenih podataka, protiv odluka Državne komisije izjavljen je mali broj tužbi nadležnim upravnim sudovima, odnosno 87 tužbi na 1.867 donesenih odluka u 2012. godini.

Naime, 95,34% odluka Državne komisije postalo je pravomoćno bez korištenja upravnosudske zaštite. Iz navedenoga podatka moguće je izvesti zaključak da su stranke postupka u velikoj mjeri zadovoljne odlukama Državne komisije.

Valja napomenuti da su na 25 zaprimljenih odluka nadležnih sudova, koje se odnose na žalbene predmete riješene u 2012. godine, tužbe odbijene u čak 17 predmeta (68%). Tužbe, kojima se osporavao samo iznos troškova žalbenog postupka su usvojene u jednom predmetu, a u drugom je sud meritorno odlučio o troškovima. U 3 predmeta postupak po tužbi je obustavljen. Zaključno, u pogledu tužbi kojima se osporava meritum stvari, može se istaći da su usvojene u svega tri predmeta. Iz navedenog je razvidno da su odluke DKOM-a postale pravomoćne u svojem prvobitnom sadržaju u velikom postotku žalbenih predmeta.

4. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA S OSNOVE POKRETANJA POSTUPKA PRED DRŽAVNOM KOMISIJOM

4.1. Prihodi na ime naknade za pokretanje žalbenoga postupka

U skladu s odredbom članka 159. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 90/11), žalitelj u postupku pred Državnom komisijom, osim upravne pristojbe, plaća i naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od:

- 3.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave do 500.000,00 kuna,
- 4.500,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave jednaku ili veću od 500.000,00 do 1.000.000,00 kuna,
- 9.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave jednaku ili veću od 1.000.000,00 do 3.000.000,00 kuna.
- 15.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave jednaku ili veću od 3.000.000,00 do 5.000.000,00 kuna.
- 21.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave jednaku ili veću od 5.000.000,00 do 10.000.000,00 kuna.
- 27.000,00 kuna za procijenjenu vrijednost nabave jednaku ili veću od 10.000.000,00 kuna.

Ti prihodi uplaćuju se u državni proračun. U 2012. godini u Državni je proračun, s osnove naknade za vođenje žalbenoga postupka, uplaćeno ukupno **9.530.815,21 kuna.**

Proračunski prihodi s ove osnove su u porastu kako raste broj žalbi. U 2012. godini, došlo je do velikog povećanja uplaćenog iznosa naknada (i iz razloga povećanja apsolutnih iznosa iste), stupanjem na snagu novog Zakona o javnoj nabavi.

Usporedba 2005 – 2012 (iznosi u kn)

Godina	Iznos
2005.	2.677.034
2006.	2.700.078
2007.	2.627.530
2008.	4.052.241
2009.	5.845.527
2010.	7.279.500
2011.	7.206.045
2012.	9.530.815,21

4.2 Prihodi na ime upravne pristojbe za pokretanje žalbenog postupka pred Državnom komisijom

Ukupni iznos upravnih pristojbi uplaćenih za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2012. godine iznosi **cca 120.000,00 kn.**

Točna evidencija o iznosima uplata na ime upravnih pristojbi se ne vodi jer se pristojba naplaćuje u državnim biljezima, a iznesena procjena je sačinjena na podlozi broja žalbenih predmeta i iznosa pristojbe (70,00 kn).

5. OCJENA STANJA U PRAVNOJ ZAŠTITI I JAVNOJ NABAVI

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13) u članku 19. određuje da Izvješće o radu Državne komisije, između ostaloga, sadrži i ocjenu stanja u pravnoj zaštiti i javnoj nabavi općenito. Valja napomenuti da Državna komisija ne kontrolira sve postupke javne nabave

nego samo one u kojima je izjavljena žalba i to samo u granicama žalbenih navoda.

Tijekom 2012. godine, na postupke koji su započeti za vrijeme važenja Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 110/07, 125/08) primjenjivale su se odredbe navedenog Zakona.

Novi Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 90/11), stupio je na snagu 1. siječnja 2012. godine. U 2012. godini je donesen i veći broj podzakonskih akata kojima se uređuje područje javne nabave. Kontinuirano se provodi i Strategija razvoja sustava javne nabave Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 2008. godine koja zajedno s pripadajućim Akcijskim planom obuhvaća niz mjera koje je potrebno poduzeti radi unaprjeđenja sustava.

5.1. Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi

Ocjena stanja pravne zaštite u javnoj nabavi može se podijeliti na:

- žalbeni postupak,
- sudski postupak,
- antikorupcijske efekte pravne zaštite u javnoj nabavi.

5.1.1. Žalbeni postupak

Posljednjih nekoliko godina u sustavu javne nabave obilježeno je velikim brojem žalbi u postupcima javne nabave. Porast broja žalbi u 2012. godini iznosio je 21,52% u odnosu na 2009. godinu, dok se u odnosu na 2008. godinu evidentira porast od 69,41 %. U 2012. godini, broj žalbi je za 10-ak % manji u odnosu na 2011. godinu. Uzroke stalnoga rasta možemo podijeliti u sljedeće osnovne skupine:

1. gospodarska kriza
2. povjerenje stranaka u rad Državne komisije

3. podizanje razine znanja među žaliteljima o njihovim pravima u postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi

Velik broj žalbi svakako treba sagledati u kontekstu gospodarske krize. Naime, za očekivati je da će svaki posao, pa tako i posao sklopljen u području javne nabave, postati iznimno bitan svakom gospodarskom subjektu. U otežanim gospodarskim uvjetima subjekti poduzimaju sve raspoložive mjere za dobivanje poslova, uključujući i izjavljivanje žalbi, odnosno traženje pravne zaštite u javnoj nabavi.

Osim navedenoga, stalan porast broja žalbi svakako svjedoči o iznimno visokoj razini povjerenja koje stranke imaju u rad ovoga državnoga tijela.

Ako se sagledaju rezultati žalbenih postupaka, u 2012. godini uočava se pad broja usvojenih žalbi. Naime, u 2008. godini usvojeno je ukupno 36,36% svih izjavljenih žalbi dok je taj broj u 2009. godini narastao na 47,23%. U 2010. godini ovaj je postotak smanjen na 40,64%, koji se trend smanjivanja nastavio u 2011. godini, na 24,74%. U 2012. postotak usvojenih žalbi iznosio je 22,03%.

Prilikom iznošenja ocjene stanja u pravnoj zaštiti treba ukazati i na broj žalbi koje su odbačene kao nepravodobne, neuredne, nedopuštene, odnosno zbog nenadležnosti. Naime, žalbe se odbacuju zbog neispunjavanja postupovnih pretpostavki. U najvećem broju slučajeva ispunjavanje postupovnih pretpostavki ovisi o razini znanja i informiranosti žalitelja. U 2011. godini postotak odbačenih žalbi bio 22,90 %, dok je u 2012. navedeni postotak bio 31,18%. Među odbačenim žalbama najviše je onih koje su odbačene zbog neurednosti, čak cca 41,80%. Navedeni podatak je posljedica primjene novog Zakona o javnoj nabavi koji je stupio na snagu početkom 2012. godine.

Osim za rješavanje po žalbama u postupcima javne nabave, Državna komisija je nadležna za rješavanje žalbi u postupcima koncesija i javno-privatnog partnerstva. Velika većina žalbenih predmeta u radu pred Državnom komisijom odnosi se upravo na postupke javne nabave dok je žalbi na postupke dodjele koncesija u 2012. bilo 52, odnosno 3,0 %, a niti jedna zaprimljena žalba

nije se odnosila na postupak odabira privatnoga partnera u projektima javno privatnog partnerstva.

Državna komisija je u žalbenim postupcima, odnosno postupajući po presudama nadležnih upravnih sudova u 2012. godine, dodijelila troškove žalbenog postupka u iznosu od oko 948.000,00 kuna na teret naručitelja. Navedeni troškovi se odnose na iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka i troškove zastupanja stranaka.

5.1.2. Sudski postupci

Člankom 173. Zakona o javnoj nabavi propisano je da se protiv odluke Državne komisije može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom Republike Hrvatske te da je postupak po upravnoj tužbi u predmetu javne nabave žurne naravi.

Trend malog broja upravnih tužbi protiv odluka Državne komisije, nastavljen je i u 2012. godini u kojoj je 95,05% odluka Državne komisije (odnosno 1780) postalo pravomoćno bez korištenja upravnosudske zaštite, a upravna tužba izjavljena protiv 87 odluka Državne komisije, odnosno protiv 4,95 % odluka. Od zaprimljenih odluka upravnih sudova (25) donesenih povodom tužbi uložениh na odluke donesene u 2012. godini, tužbe su odbijene u 17 postupka, u 2 postupka sud je uvažio tužbe kojima se osporava samo iznos troškova žalbenog postupka, dok je postupak po tužbi obustavljen u 3 postupka. Za istaknuti je da je sud samo u 3 predmeta u pogledu merituma stvari usvojio tužbu i poništio akt.

Iz navedenog je razvidno, da je u svega 0,16% odluka Državne komisije je nadležni upravni sud iste i poništio, što znači da je 99,84% odluka Državne komisije zakonito i steklo atribut pravomoćnosti, što je još jedna potvrda stručnost i profesionalnosti rada ovog tijela.

5.1.3. Antikorupcijski učinak pravne zaštite u javnoj nabavi

Kako je navedeno u točki 1.5. ovoga izvješća, najsnažniji antikorupcijski efekti postižu se samom činjenicom osnivanja i funkcioniranja Državne komisije kao samostalnog i nezavisnog državnog tijela koje pruža pravnu zaštitu u postupcima javne nabave. Kontrola postupka, sprječava sklapanje štetnih ugovora o javnoj nabavi te tako, između ostaloga, sprječava i realizaciju potencijalnog koruptivnog ponašanja. Kada u žalbenom postupku Državna komisija utvrdi da je došlo do povrede propisa, ne utvrđuje se radi li se o namjernom kršenju propisa ili o neznanju, odnosno posljedici nedovoljnog poznavanja ili nerazumijevanja pozitivnih propisa. Svakako, povreda pozitivnih propisa u javnoj nabavi, promatrana u kontekstu rizika koruptivnog ponašanja, može biti pokazatelj.

Ono što svakako stavlja Državnu komisiju u poseban položaj je činjenica da Državna komisija ne postupa kada je određena šteta u javnoj nabavi već počinjena, nego u tijeku postupka nabave te na taj način zapravo sprječava nezakonito postupanje kroz onemogućavanje potpisivanja ugovora temeljenih na nezakonitim podlogama, ali samo u okvirima žalbenih navoda. Dakle, samo obavljanje poslova iz nadležnosti ovoga državnoga tijela predstavlja najsnažniji oblik antikorupcijskog djelovanja. Osim Državne komisije i druga državna tijela kroz obavljanje poslova iz svoje nadležnosti na određeni način nadziru zakonitost trošenja javnih sredstava.

Pored Državne komisije treba spomenuti i Upravu za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, koja između ostaloga, provodi i postupke nadzora nad provedbom Zakona o javnoj nabavi kroz obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti, a iznimno važnu ulogu ima i Državni ured za reviziju. Navedena tijela, javno objavljene odluke koje se donose u žalbenim predmetima, mogu koristiti u obavljanju poslova u okviru njihovih nadležnosti.

Ono što karakterizira Državnu komisiju je transparentnost rada Državne komisije na iznimno visokoj razini. Naime, svaka odluka koju ovo državno tijelo donese u žalbenom postupku objavljuje se u punom obliku na službenim internetskim stranicama www.dkom.hr. Na istom mjestu vidljiv je upisnik predmeta upravnog postupka s podacima o svim uložnim žalbama te

podacima o naručitelju, žalitelju i vrsti predmeta nabave, kao i o vrsti odluke koja je donesena u konkretnom postupku.

U kontekstu antikorupcijskih učinaka pravne zaštite u javnoj nabavi ovo državno tijelo paralelno provodi aktivnosti na dvije razine - povećavajući transparentnost svoga rada ali i provođenjem aktivnosti kojima se utječe na daljnji razvoj sustava javne nabave.

5.2. Ocjena stanja u javnoj nabavi

Ocjena stanja u sustavu javne nabave za potrebe ovoga Izvješća obuhvaća:

- propise;
- institucije u sustavu javne nabave, gospodarske subjekte koji sudjeluju u postupcima javne nabave te obveznike propisa javne nabave, odnosno naručitelje;
- pravnu praksu, literaturu, doktrinu.

5.2.1. Propisi

- Novi Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/11) stupio je na snagu 1. siječnja 2012. godine.
- Uredba o objavama javne nabave (Narodne novine, broj 10/12)
- Uredba o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine, broj 10/12)
- Uredba o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 10/12)
- Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti (Narodne novine, broj 89/12)
- Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave (Narodne novine, broj 06/12)
- Pravilnik o primjeni Jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV) (Narodne novine, broj 06/12)

- Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 19/12)
- Pravilnik o javnoj nabavi u diplomatskim misijama i konzularnim uredima Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 22/12)
- Zakon o koncesijama (Narodne novine, broj 143/12)
- Pravilnik o registru koncesija (Narodne novine, broj 26/13)
- Uredba o izgledu i sadržaju standardnih obrazaca i objavama koncesije (Narodne novine, broj 20/13)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, broj 78/12)
- Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva (Narodne novine, broj 88/12)
- Pravilnik o ustroju i vođenju Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, broj 16/13)

Donošenje novog Zakona o javnoj nabavi posljedica je usklađivanja s noveliranim ili novousvojenim Direktivama Europske Unije, kao i s ostalim propisima Europske unije te praksom Europskog suda.

Kako je u ovom Izvješću već više puta istaknuto, broj žalbi podnesenih Državnoj komisiji kontinuirano je velik. Važno je napomenuti da se postupak kontrole javne nabave, u nadležnosti Državne komisije, aktivira tek na inicijativu ovlaštenog žalitelja.

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, u članku 18. određuje da je Državna komisija obvezna jednom godišnje, a najkasnije do 30. lipnja za prethodnu kalendarsku godinu podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o svom radu, te da je na zahtjev Hrvatskog sabora Državna komisija obvezna izvješće podnijeti i za razdoblje kraće od godine dana.

5.2.2. Institucije, korisnici, obveznici primjene propisa javne nabave

Javna nabava u širem smislu obuhvaća područja javne nabave, koncesija i javno-privatnog partnerstva. Državne institucije čija nadležnost je usko vezana za sustav javne nabave su Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Ministarstvo financija u dijelu koji se odnosi na koncesije te Agencija za javno-privatno partnerstvo. Posebnu nadležnost koja nije primarno vezana za javnu nabavu, ali je značajna u ovom području, ima nadležno državno odvjetništvo koje je, sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi, aktivno legitimirano za podnošenje žalbi Državnoj komisiji.

Nadležnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za sustav javne nabave (Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva) uređena je Zakonom o javnoj nabavi. Navedena je Uprava nadležna, između ostalog, za provođenje nadzora nad provedbom Zakona o javnoj nabavi i provedbenih propisa toga Zakona te podnošenje optužnih prijedlog u prekršajnim postupcima, kao i za pružanje stručne pomoći u vezi s primjenom toga Zakona i dugih propisa u području javne nabave kroz davanje mišljenja, uputa, izradu priručnika, drugih stručnih publikacija i standardnih obrazaca te vođenje Portala javne nabave i za razvoj unaprjeđenje i koordinaciju cjelokupnog sustava javne nabave. Navedeno tijelo ima aktivnu legitimaciju za pokretanje žalbenog postupka.

5.2.3. Pravna praksa, doktrina, literatura

Javna nabava je specifično područje u kojemu se susreću javni i privatni sektor te koje, po svojoj prirodi, zahtijeva slobodno tržište. Akademski zajednica nije u znatnijoj mjeri uključena u donošenje propisa i razvoj pravnog sustava javne nabave. Sustavu javne nabave koji se izdvaja u posebnu pravnu granu nedostaju analize, istraživanja i znanstveni radovi.

Pravna praksa Državne komisije dostupna je kroz objavu odluka na internetskoj stranici Državne komisije, a dijelom je dostupna i odnosna praksa upravnih sudova.

5.3. Preporuke za razvoj sustava javne nabave i zaključak

Već je u prethodnim Izvješćima o radu iznesen stav ovoga državnoga tijela da je sustav javne nabave, na institucionalnoj i zakonodavnoj razini, doveden do zadovoljavajućeg stupnja funkcionalnosti i transparentnosti, što ne znači da nema prostora za daljnja unaprjeđenja na svim razinama. Određena iskustva postoje i svakako bi ih trebalo uzeti u obzir i kod eventualne racionalizacije sustava. Posebno su korisna iskustva upravo ovoga državnoga tijela budući da Državna komisija kroz obavljanje poslova iz svoje nadležnosti dobiva detaljan uvid u pojedine postupke javne nabave.

Kako je naglašeno i u prethodnom izvješću, ono na što svakako treba obratiti pažnju je područje izvršavanja ugovora o javnoj nabavi. Radi se o području koje je prema odredbama novog Zakona o javnoj nabavi učinjeno dostupno kontroli unutar sustava javne nabave, a sve sukladno relevantnim izvorima europskoga prava.

Zakonodavstvo javne nabave je izuzetno složeno, ali ima i izravnu vezu s drugim pravnim područjima. Naime, zakonodavstvo javne nabave povezano je s upravnim, obveznim, prekršajnim pravom, pravom društava i drugim granama prava. Isto tako postupci javne nabave su zbog određenoga predmeta nabave često povezani s propisima koji reguliraju područje građevinarstva, telekomunikacija, zaštite okoliša, osiguranja osoba i imovine, područje proizvodnje i trgovina lijekovima i medicinskom opremom i sl. Potrebno je stoga sustavno raditi na usuglašavanju posebnih propisa sa zakonodavstvom javne nabave budući da kolizija istih ima za posljedicu poteškoće u praksi, pravne praznine te pravnu nesigurnost.

Po svojoj prirodi, područje javne nabave je izuzetno bitno za cjelokupno društvo jer predstavlja postupke pomoću kojih se nabavljaju robe, radovi i

usluge neophodne za nesmetano funkcioniranje države na središnjoj i lokalnoj razini u najširem smislu kao i trgovačkih društava u vlasništvu, ili u drugoj svezi s državom. Krajnji korisnici svakoga predmeta nabave, posredno ili neposredno, uvijek su građani. Javna nabava po svojoj prirodi znatno utječe i na gospodarstvo obzirom na velike vrijednosti ugovora o javnoj nabavi koji se sklapaju na godišnjoj razini. Zakonodavstvo, institucije i praksu treba postaviti na način da se javna nabava provodi kao održiva javna nabava te da se u svakom postupku dobiva najbolja vrijednost za novac.

Troškovi se u žalbenim postupcima dodjeljuju u zavisnosti od procijenjene vrijednosti predmeta nabave. S obzirom na dosad dodijeljene troškove, te moguće žalbene postupke u svezi s povlačenjem sredstava iz fondova Europske unije, preporuka Državne komisije je da se pitanje troškova pravnog zastupanja u žalbenom postupku ne veže uz visinu procijenjene vrijednosti predmeta nabave.

Nadalje, predodžba javne nabave u javnosti je vezana za korupciju. Potrebno je nastaviti ulagati napore u provođenju različitih oblika edukacija o primjeni zakonodavstva javne nabave, ali i o štetnosti korupcije u javnoj nabavi.

Isto tako, obzirom da javna nabava značajno utječe na cjelokupno društvo i gospodarstvo, prije daljnjih zahvata u zakonodavstvu javne nabave potrebno je uvijek provesti opsežnu javnu raspravu i uzeti u obzir stečena iskustva.

U odnosu na sustav pravne zaštite, iz podataka navedenih u ovom izvješću (3.1.1.) razvidno je da trend velikog broja žalbi, svjedoči i o postojanju povjerenja u rad i kvalitetu rada Državne komisije.

Veliki opseg posla i proširenje nadležnosti obilježavaju poslovanje Državne komisije. Vrijeme koje je u prosjeku bilo potrebno za rješavanje predmeta pred Državnom komisijom u 2012. godini pokazuje tendenciju skraćivanja. Sukladno odredbi članka 171. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi, kojim je propisano da će Državna komisija donijeti odluku u roku od 30 dana od dana kompletiranja dokumentacije žalbenog predmeta, ističe se da je u 2012. godini prosječno vrijeme rješavanja navedenih predmeta bilo 20 dana od dana početka roka.

Opseg i složenost posla Državne komisije povećava se te je stoga potrebno nastaviti s osiguravanjem dovoljnih materijalnih sredstava potrebnih za nesmetano funkcioniranje ovog državnog tijela, pa i angažiranje vještaka u određenim predmetima.

Jačanje administrativnih kapaciteta Državne komisije, izuzetno je važno u kontekstu stupanja Republike Hrvatske u članstvo Europske Unije. **Nakon stupanja u punopravno članstvo Europske unije izvjesna je jedinstvena primjena zakonodavstva javne nabave na postupke financirane sredstvima iz domaćih izvora kao i na one financirane iz fondova Europske unije.**

KLASA: 001-02/13-02/1

URBROJ: 354-01/13-1

Zagreb, 20. lipnja 2013.

PREDSJEDNICA

Vlasta Pavličević